

Az Alaptörvény a többszintű európai alkotmányosság hálójában*

1. Bevezetés

Az Alaptörvényt röviddel annak elfogadása után, hatálybalépése előtt vizsgáltam először az Európai Unió értékei szempontjából.¹ A 2011-ben levont következtetést érdemes 2014-ben, három év elteltével felidézni: „önmagában az alaptörvény szövegét tanulmányozva nem mondható sem az, hogy mindenben összhangban áll az Európai Unió értékeivel és alapjogi standardjával, mint ahogy az sem jelenthető ki, hogy ezekkel ellentétben állna. Annyi állapítható meg, hogy az alaptörvényben vannak olyan rendelkezések, amelyek esetében adódhat olyan értelmezés is, ami adott esetben bizonyos uniós normákkal konfliktusba kerülhet. Azt, hogy ezeknek a problematikus rendelkezéseknek az értelmezése, tartalmának meghatározása milyen irányt vesz, az alaptörvényre épülő (sarkalatos) törvényalkotási, alkotmánybíróági és bírósági gyakorlat határozza meg.”

Azóta az Országgyűlés az Alaptörvényt öt alkalommal módosította (nem számítva a sajátos státusú és sorsú átmeneti rendelkezéseket), s többek között bebetonozta a korlátozott alkotmánybíráskodás modelljét, megkísérelte megtörni az alkotmányos kontinuitást, korlátozni a választójog gyakorlását és a véleményszabadságot, állandósította az alkotmánybíróági döntések felülrírásának gyakorlatát.

Az Alkotmánybíróság hol nagyobb, hol kisebb vehemenciával védeni próbálta az Alaptörvényt, több-kevesebb sikerrel. A folyamatot élénk érdeklődés kísérte az európai szervek részéről: az Európa Tanács Velencei Bizottsága rendre véleményezte a jelentős alaptörvény-módosításokat és a sarkalatos törvényeket, s az Európai Parlament is több állásfoglalást fogadott el. A legélesebb kritikát a negyedik alaptörvény-módosítás váltotta ki, amely a jogállamiság,

* A tanulmány az MTA Bolyai János kutatási ösztöndíja támogatásával készült.

¹ CHRONOWSKI Nóra: „Az Unió értékei és az alaptörvény” in CHRONOWSKI Nóra (szerk.): *Alkotmány és jogalkotás az EU tagállamaként. Válogatott tanulmányok* (Budapest: HVG-ORAC 2011) 45–98.

demokrácia és alapjogvédelem alapelvekhez képest *lex specialis* szabályokat vezetett be (például U) cikk), az alkotmánybíróság döntéseit kijátszó vagy megkerülő szabályozást iktatott be (például hallgatói szerződések, egyházelismerés, családfogalom), tartalmilag is csökkentve az alkotmányvédelem mozgásterét, konkrét felülvizsgálati és új értelmezési korlátot állított az alkotmánybíráskodás útjába (alaptörvény-módosítás tartalmi felülvizsgálatának a kizárása, alaptörvény előtti alkotmánybírósági határozatok hatályon kívül helyezése), kockáztatta a nyílt uniós jogsértést (választási kampánykorlátozás, bírósági döntések indirekt következményeként különadóztatás lehetősége). Az Európai Bizottság szintén több szerződésszegési eljárást kezdeményezett, amelyek alapján az Európai Unió Bírósága (a továbbiakban EUB) két közjogi tárgyú döntést hozott: a bírói szolgálati viszony felső korhatárának drasztikus leszállítása és az adatvédelmi ombudsman megbízatásának megszüntetése tárgyában. Magyarország mindkét esetben megsértette az uniós jogot.²

Az Emberi Jogok Európai Bírósága (a továbbiakban EJEB) elé is eljutottak olyan magyar ügyek, amelyek a régi alkotmányosság felszámolásából és az új Alaptörvényre épülő berendezkedésből adódnak – például egyházelismerés, indokolás nélküli elbocsátás, tényleges életfogytig tartó szabadságvesztés kötelező felülvizsgálat nélkül, valamint a Legfelsőbb Bíróság elnöke megbízatásának idő előtti megszüntetése.³ A magyar állam mindegyik esetben megsértette az Emberi Jogok Európai Egyezményét (a továbbiakban EJE, Egyezmény).

Ehelyütt nincs mód az összes felmerült és európai fórumok által vitatott kérdés átfogó elemzésére.⁴ Ebben a tanulmányban arra vállalkozom, hogy néhány európai alkotmányos érték mentén megvizsgálom, mennyiben törekedett az Alkotmánybíróság európai standardokat érvényre juttatni az Alaptörvény értelmezésében, avagy mennyire próbált közreműködni az európai (alkotmány)bírósági hálózatban.⁵

² C-286/12. sz. Bizottság kontra Magyarország ügyben 2012. november 6-án hozott ítélet; C-288/12. sz. Bizottság kontra Magyarország ügyben 2014. április 8-án hozott ítélet.

³ *Magyar Keresztény Mennonita Egyház and others v. Hungary*, Judgement of 8 April 2014; *K.M.C. v. Hungary*, Judgement of 10 July 2012; *László Magyar v. Hungary*, Judgement of 20 May 2014, no. 73593/10; *Baka v. Hungary*, Judgement of 27 May 2014, no. 20261/12.

⁴ Ehhez lásd például VÖRÖS Imre: „Vázlat az alapvető jogok természetéről az Alaptörvény negyedik és ötödik módosítása után” *Fundamentum* 2013/3. 53–65.; ZELLER Judit: „Nichts ist so beständig... Die jüngsten Novellen des Grundgesetzes Ungarns im Kontext der Entscheidungen des Verfassungsgerichts” *Osteuropa-Recht* 2013/3. 307–325., VINCZE Attila: „Wrestling with Constitutionalism: the supermajority and the Hungarian Constitutional Court” *ICL Journal* 2013/4. 86–97. www.icl-journal.com/download/4265a338416f370b5e810a2bb0827a70/ICL1_Vincze.pdf.

⁵ Az európai bíróságok és alkotmánybíróságok rendszerét Voßkuhle a következőképp jellemzi: „Az európai alkotmánybíróságok egy olyan rendszer részeit képezik, amely teret ad a koordinációnak: – ahogyan a német nyelvben nevezik – »Verbund«-ot, hálózatot alkotnak, az európai alkotmánybíróságok együttműködő hálózatát.

A tárgy egyrészt szűkebb, mint az idézett, 2011-es tanulmány vizsgálati köre, mert nem minden uniós – avagy közös európai – értékkel vetem össze az Alaptörvényre épülő magyar alkotmányos gyakorlatot, hanem csak a jogállamiság–bírói függetlenség, demokrácia–választójog és vélemény szabadság szálakon érzékeltetem a jogfejlődés irányát. Másrészt tágabb, mert nemcsak az uniós kontextus szűk keresztmetszetében gondolkozom, hanem figyelembe veszem az Emberi Jogok Európai Egyezményéből adódó követelményeket, továbbá immár nem az Alaptörvény szövegén nyugvó lehetséges értelmezésre támaszkodom, hanem az elmúlt két és fél év alkotmánybírói gyakorlatára.

A választott megközelítést az indokolja, hogy egyetlen európai alkotmányos berendezkedés sem szemlélhető izoláltan a többszintű alkotmányos térségben. Az Alaptörvényre épülő rendszernek az európai konstitucionalizmus értékeivel és normáival való összhangjáról e térség alakítói, az európai bírói fórumok jogilag kötelező módon dönthetnek, de irányadó – s döntéseiket befolyásoló – az olyan nagy szakmai autoritással rendelkező testület véleménye is, mint a Velencei Bizottság.

2. Az európai (uniós) kontextus

2.1 Az uniós – avagy közös európai alkotmányos – értékekről

Az európai konstitucionalizmus központi értékei – a hatékony politikai demokrácia, a szabadság, az emberi jogok közös felfogása, a jog uralma – tulajdonképpen először az EJEE preambulumban jelentek meg a második világháború után, de csupán deklaratív jelleggel. A tagállamok közös alkotmányos hagyományait immár normatív módon igazolja vissza az Európai Unióról szóló szerződés (a továbbiakban EUSz) 2. cikke, amely az uniót alkotó társadalmak közös értékeit jelöli meg az uniós közhatalom legitimációs bázisaként: „Az Unió az emberi méltóság tiszteletben tartása, a szabadság, a demokrácia, az egyenlőség, a

Az alapvető jogoknak nincs egyetlen legfőbb őre Európában. Az emberi jogok európai építménye nem egyetlen alapkőn nyugszik, hanem oszlopokon; ezek az oszlopok pedig az európai alkotmánybíróságok. Ami a funkciókat illeti, az Emberi Jogok Európai Bíróságára és az Európai Unió Bíróságára – nézetem szerint – mára már lehet »európai alkotmánybírósággént« tekinteni.” Andreas VOßKUHL: „Az emberi jogok védelme a bíróságok európai együttműködésében” *Alkotmánybírói Szemle* 2013/1. 69.

jogállamiság, valamint az emberi jogok – ideértve a kisebbségekhez tartozó személyek jogait – tiszteletben tartásának értékein alapul.

Ezek az értékek közösek a tagállamokban, a pluralizmus, a megkülönböztetés tilalma, a tolerancia, az igazságosság, a szolidaritás, valamint a nők és a férfiak közötti egyenlőség társadalmában.” Noha a 2. cikk értékeket juttat kifejezésre, ezek mégis az unió alapvető elveinek tekinthetők,⁶ mivel jogkövetkezményekkel járnak az alapító szerződés 3(1), 7. és 49. cikke alapján. Vagyis befolyásolják az unió céljait,⁷ megsértésük szankcionálható,⁸ tiszteletben tartásuk csatlakozási feltételként jelenik meg.⁹ Bogdandy szerint erre tekintettel a felsorolt értékek jogi normák, amelyek átfogó és konstitutív jellegük miatt alapelveként érvényesülnek.¹⁰ Az EUB a híres Kadi-ítéletében, 2008-ban hivatkozott először az [akkor még az EUSz 6(1) cikkében foglalt] értékekre, mint olyan elvekre, amelyekkel nemzetközi jogon alapuló aktus sem lehet ellentétes.¹¹ Besselink megállapította, hogy a bíróság már ezzel teljes mértékben kifejezésre juttatta a tagállamok és az unió által osztott értékek jogi elismerését.¹² Mindazonáltal

⁶ Az elv és az érték közötti különbséghez: Habermas szerint az elvek deontológiai karakterrel rendelkeznek, az értékek pedig teleologikusak, megosztott preferenciákat fejeznek ki. Míg az elv megkövetel (*command*), addig az érték ajánl (*recommend*). Az elvek tehát jogi normák, amelyek a jogrend lényegi elemeit rögzítik. Az értékek fokozottan morálisak, olyan normatív céltételezésként foghatók fel, amelyek elérésére érdemes törekedni. Lásd ehhez Jürgen HABERMAS: *Between facts and norms: contributions to a discourse theory of law and democracy* (Cambridge: Polity 1996) 255.; Armin von BOGDANDY: „Doctrine of Principles” *Jean Monnet Working Paper Series* 2003. 9/03. 10–11. www.jeanmonnetprogram.org/archive/papers/03/030901-01.pdf.

⁷ EUSZ 3(1) cikk: Az Unió célja a béke, az általa vallott értékek és népei jólétének előmozdítása. Kiemelés a szerzőtől.

⁸ EUSZ 7(1)-(3) cikk: A Tanács, a tagállamok egyharmada, az Európai Parlament vagy az Európai Bizottság indokolással ellátott javaslata alapján, tagjainak négyötödös többségével és az Európai Parlament egyetértésének elnyerését követően megállapíthatja, hogy fennáll az egyértelmű veszélye annak, hogy egy tagállam súlyosan megsérti a 2. cikkben említett értékeket. (...) A tagállamok egyharmada vagy az Európai Bizottság javaslata alapján és az Európai Parlament egyetértésének elnyerését követően, az Európai Tanács, miután a kérdéses tagállamot felkérte észrevételei benyújtására, egyhangúlag megállapíthatja, hogy a tagállam súlyosan és tartósan megsérti a 2. cikkben említett értékeket. (...) A Tanács (...) minősített többséggel úgy határozhat, hogy a kérdéses tagállamnak a Szerződések alkalmazásából származó egyes jogait felfüggeszti, beleértve az e tagállam kormányának képviselőjét a Tanácsban megillető szavazati jogokat.

⁹ EUSZ 49. cikk: Bármely olyan európai állam kérheti felvételét az Unióba, amely tiszteletben tartja a 2. cikkben említett értékeket, és elkötelezett azok érvényesítése mellett.

¹⁰ Armin von BOGDANDY: „Founding Principles of EU Law: A Theoretical and Doctrinal Sketch” *European Law Journal* 2010/2. 106.

¹¹ C-402/05. P. és C-415/05. P. sz. Yassin Abdullah Kadi és Al Barakaat International Foundation kontra Tanács és Bizottság ügyben 2008. szeptember 3-án hozott ítélet [EBHT 2008., I-6351.] 303. pontja: „Ugyanakkor e rendelkezések [az EK Szerződésnek a nemzetközi jog közvetlen hatályára és elsőbbségére utaló szabályai, különösen a tagállamok által a nemzetközi béke és biztonság fenntartása érdekében vállalt kötelezettségek] nem értelmezhetők úgy, mint amelyek lehetővé teszik az eltérést az EUSz 6. cikk (1) bekezdésében az Unió alapjaként említett, a szabadság, a demokrácia, az emberi jogok és az alapvető szabadságok tiszteletben tartása és a jogállamiság elveitől.”

¹² Leonard F. M. BESSELINK: „National and constitutional identity before and after Lisbon” *Utrecht Law Review* 2010/3. 41. www.utrechtlawreview.org/index.php/ulr/article/view/139/135.

az uniós értékek jogi normaként is meglehetősen általánosak, ezért egyetérthetünk Pernice meglátásával, hogy éppen az EU Alapvető Jogok Chartája (Charta) az, amely konkretizálja, specifikálja és magyarázza az EUSz 2. cikkében foglalt alapelvek jelentését. Az egyértelműen nevesített jogok felhívhatók a politikai döntéshozatalban és az egyéni bírói jogvédelemben egyaránt.¹³

A Charta jogi kötelező erejének elismerése közvetlen jogi kapcsolatot létesít a polgárok és azok között, akik a nevükben és érdekükben a hatalmat gyakorolják, így egyértelművé teszi, hogy az EU eltér minden más államközi együttműködéstől, mivel a polgárok uniója – vagyis a Charta alapján az uniós polgárok a „tulajdonosai”.¹⁴ A Charta számos esetben visszautal a tagállami jogra és gyakorlatra, s bár *de lege lata* a tagállamok csak annyiban címzettjei, amennyiben az unió jogát alkalmazzák, mégis megállapítható, hogy a tagállami alkotmányos tradíciókból építkező bírói esetjog beépült a Chartába, így az lényeges eltérést nem mutat a tagállamok alapjogi rendszeréhez képest.¹⁵

2.2 A normativitási deficitről

Bogdandy idézett írása az uniós értékek normativitását – tagállamokkal szembeni érvényesíthetőségét – többek között megsértésük szankcionálhatóságával igazolja. Ez az érv elvezet az EUSz 7. cikk alkalmazhatóságának problémájához. E meglehetősen bonyolult, többlépcsős eljárásnak gyakorlata még nincs, s ez politikai dimenzióban nagyfokú óvatosságra készíteti a közreműködőket. Jogi dimenzióban, a cikk az unió értékei súlyos megsértésének egyértelmű veszélyét követeli meg a tagállammal szembeni fellépéshez. Potenciális,

¹³ Ingolf PERNICE: „The Treaty of Lisbon and Fundamental Rights” in Stefan GRILLER – Jacques ZILLER (szerk.): *The Lisbon Treaty: EU constitutionalism without a constitutional treaty?* (Wien–New York: Springer 2008) 252.

¹⁴ Pernice álláspontja szerint az EUSz 6(1) cikk egyfajta társadalmi szerződésként értékelhető, ugyanis adott politikai közösségben az alapjogok biztosítása és hatékony védelme képezi azt a feltételrendszert, amelynek keretében az egyének hozzájárulnak az intézmények törvényhozó, bírói és végrehajtó hatalommal való felruházásához, azért, hogy az intézmények e hatalmat felettük a polgárok által alkotott közösség érdekében gyakorolják. Az alapjogok és az általuk kifejezett értékek egyben követendő politikai irányvonalat jelentenek az alkotmányos intézmények számára, és egyben korlátozzák is azokat annak biztosítása érdekében, hogy a polgár szabad és autonóm maradjon a saját közössége tagjaként. PERNICE (13. l.) 236.

¹⁵ BLUTMAN László: „Az alkotmányos és európai alapjogok viszonya” in: BODNÁR László (szerk.): *EU-csatlakozás és alkotmányozás* (Szeged: SZTE ÁJK Nemzetközi Jogi Tanszék 2001) 38., CHRONOWSKI Nóra: „Integrálódó” alkotmányjog (Budapest–Pécs: Dialóg Campus 2005) 66.

eshetőleges vagy távoli veszély ehhez nem teremt jogalapot. Alaposan feltehető, hogy az egyértelmű veszély megállapításához olyan tagállami eljárások folytatása (vagy azok elmulasztása) szükséges, mégpedig tömeges vagy számottevő mennyiségben, amelyek eredményeként a 2. cikkben foglalt értékek sérelme előreláthatóan biztosan bekövetkezik.¹⁶ Az viszont gyakorlat hiányában teljes mértékben kidolgozatlan, hogy mi számít az értékek egyértelmű veszélyeztetésének, s ez miképp bizonyítható.

A Charta valóban konkretizálja az uniós értékeket, és noha a Charta jelentőségét a bírói gyakorlat is visszaigazolta, mégsem képes teljes mértékben betölteni feladatát, mert nem járulhat hozzá az európai alapjogvédelmi standardok harmonizálásához. Az EUSz 6(1) cikk második albekezdésében¹⁷ és a Charta 51(2) cikkében¹⁸ foglalt korlátozások miatt – amelyek egyébként összhangban állnak azzal a liberális alkotmányjogi felfogással, hogy az alapjogok hatáskört nem teremtenek, hanem csak korlátozzák a hatalomgyakorlást – az unió nem képes direkt módon befolyásolni a közös alapjogi standardok fejlődését, kivéve a *sui generis* (szerződésben foglalt) alapjogok esetében. Azaz csak abban az esetben van jogalkotási hatásköre, ha az alapító szerződések valamelyikében meghatározott alapjog területén szerződési rendelkezés ezt kifejezetten előírja. Ez viszont azzal jár, hogy a *sui generis* (szerződéses) alapjogok és a szerződési rendelkezéssel nem támogatott, Chartában foglalt jogok tartalmi fejlődése, tagállami érvényesülése eltér: az előbbi körben a másodlagos joganyag tartalmaz részletszabályokat (mint például az adatvédelem vagy a megkülönböztetési tilalom területén), az utóbbi jogok tartalma viszont csak a bírói gyakorlatból ismerhető meg.

Az EUSz 6(1) cikkében és a Charta 51(2) cikkében foglalt korlátozó rendelkezések azt juttatják kifejezésre, hogy a Charta önmagában az unió számára új jogalkotási hatáskört nem létesít; azaz alapjogi tárgyú uniós jogalkotáshoz továbbra is az alapító szerződésekben található konkrét jogalap szükséges, amelyek alapjogi karakterét a Charta rendelkezései pusztán megerősítik.

A Charta tagállamokkal szembeni érvényesíthetősége is korlátozott, mivel csak akkor köti a tagállamokat, amikor azok uniós jogot hajtanak végre (implementálnak). Igaz, az EUB ezt – a

¹⁶ Lásd ehhez még OSZTOVITS András: „7. cikk” in: Uő. (szerk.): *Az Európai Unióról és az Európai Unió működéséről szóló szerződések magyarázata I.* (Budapest: Complex 2011) 80.

¹⁷ Az EUSZ 6(1) cikkének második mondata: A Charta rendelkezései semmilyen módon nem terjesztik ki az Uniónak a Szerződésekben meghatározott hatásköreit.

¹⁸ A Charta 51(2) cikke: Ez a Charta az uniós jog alkalmazási körét nem terjeszti ki az Unió hatáskörein túl, továbbá nem hoz létre új hatásköröket vagy feladatokat az Unió számára, és nem módosítja a Szerződésekben meghatározott hatásköröket és feladatokat.

Charta Magyarázataát követve – szélesebben értelmezi: a tagállamoknak az uniós jog alkalmazási körében eljárva kell tiszteletben tartaniuk a Charta rendelkezéseit.¹⁹ Az utóbbi években, előzetes döntési eljárásokban hozott EUB-ítéletek alapján úgy tűnik, mintha a tagállami bíróságok közvetlenül alkalmazhatnák a Chartát,²⁰ de csak azokban az ügyekben, amelyekben uniós jogi aktus alkalmazása merül fel. Tisztán belső jogi ügyben a tagállami bíróságnak a nemzeti alkotmány alapjogi katalógusát, és/vagy a tagállam által kötelezőnek elismert emberi jogi tárgyú nemzetközi egyezményeket kell alkalmazniuk. Az utóbbiak alkalmazásának intenzitása a tagállami jogrendszer monista vagy dualista megközelítésének a függvénye. *De lege lata* a Charta közvetlen alkalmazásának a feltétele egy másik uniós jogi norma alkalmazása.²¹

Ezért megállapítható, hogy az unió jelenlegi fejlődési fokán a közös alkotmányos értékek normativitási deficitben szenvednek, a tagállamokkal szemben csatlakozást követően jogilag már kevésbé érvényesíthetők. Ennek a tanulmánynak nem tárgya, de azért érdemes utalni rá, hogy az uniós intézmények is felismerték a deficitet, és az igazságügyi politika alakításának keretében többirányú együttgondolkodás indult 2013 novemberében a jogállamiság és az alapjogvédelem hatékonyabb kikényszerítése érdekében az olyan tagállamokkal szemben is, amelyekben az alapértékek betartása rendszerszinten nem kielégítő.²²

2.3 A tagállami alkotmányozó mozgásteréről

¹⁹ Karoline L. MATHISEN: „The Impact of the Lisbon Treaty, in particular Article 6 TEU, on Member States’ obligations with respect to the protection of fundamental rights” *University of Luxembourg, Law Working Paper Series* Paper number 2010–01, 29 July, 2010. 20.

²⁰ Például C-188/10. és C-189/10. sz. Aziz Melki és Sélim Abdeli egyesített ügyekben 2010. június 22-én hozott ítélet [EBHT 2010., I-05667.].

²¹ Ahogy arra Rosas rámutatott: „a valódi probléma nem annyira a Charta mint olyan alkalmazhatósága, sokkal inkább az uniós jog egy másik normájának az alkalmazhatósága”. Allan ROSAS: „When is the EU Charter of Fundamental Rights Applicable at National Level?” *Jurisprudence* 2012/4. 1269–1288., www3.mruni.eu/ojs/jurisprudence/article/view/101/94.

²² Lásd az Assises de la Justice vitafórumot: http://ec.europa.eu/justice/events/assises-justice-2013/discussion_papers_en.htm. Lásd még a Bizottság közleményét a jogállamiság tagállamokban előforduló veszélyeztetése esetére általa alkalmazni kívánt mechanizmusról, *Communication from the Commission to the European Parliament and the Council. A new EU Framework to strengthen the Rule of Law*. COM (2014) 158 final (11.03.2014). A szakirodalomból lásd például Armin von BOGDANDY – Michael IOANNIDIS: „Systemic deficiency in the rule of law: What it is, what has been done, what can be done” *Common Market Law Review* 2014/1. 59–96.

Az EU-tagállam továbbra is saját alkotmányos alaprendjének meghatározása tekintetében élvezzi a legnagyobb szabadságot, amely alkotmányos identitásának a bázisát jelenti. Az unió abban (is) különbözik a szövetségi államtól, hogy a tagállami alkotmányozó hatalom semmilyen külső kötelezettségnek nincs alávetve, jogi értelemben tehát elvileg korlátlan. Nyilvánvaló azonban, hogy az alkotmány funkciójából adódó korlátokat figyelembe kell venni, és a nemzetközi kötelezettségvállalások, amennyiben azokat az állam nem kívánja felmondani, gyakorlatilag jogi korlátként jelentkeznek.²³ Más megfogalmazásban, az „alkotmányozó szabadság” bizonyos gyakorlási módozatai az államközösséggel való szakítást jelenthetik, és ezért kilépéshez vagy kizáráshoz vezethetnek. Amennyiben az állam az EU tagja akar maradni, akkor – Grimm értelmezése szerint – nem teheti meg, hogy alkotmányában a tagság feltételeit felszámolja, illetve azt sem teheti meg, hogy az unió jogához való alapvető viszonyt megfordítja. Az első eset akkor állna elő, ha a tagállam megszüntetné a demokráciát, vagy feladná a jogállamiság lényeges elemeit. A demokrácia vagy a jogállamiság különböző formái azonban továbbra is lehetségesek – s érdemes hozzátenni, hogy a mozgástér meglehetősen tág, nehezen vonható meg a gyakorlatban a határ például a posztdemokrácia és a kissé már autoriter rendszer között.²⁴ A második eset akkor következne be, ha valamely állam az alkotmányában azt mondaná ki, hogy a nemzeti jog megelőzi az EU jogát. Eltekintve ezektől a szélsőséges példáktól, ha az állam elkötelezi magát az uniós tagság mellett, akkor az alkotmányozó szabadság – bár széles körű, azonban – *de facto* már nem teljes, mivel az EU jogának végrehajtása elsősorban a tagállamok közigazgatásának és bíróságának a feladata. Ezért a tagállami bírósági szervezet és adminisztráció felépítése, működése nem közömbös az EU számára. Az EU-tagság bizonyos követelményeket támaszt az államszervezettel és a nemzeti jogrendszerrel szemben, legfőképpen azt, hogy biztosítani kell az uniós jog egységes alkalmazását, hatékony érvényesülését. Amennyiben az ezzel összefüggő szervezeti, felelősségi, eljárási szabályokat nem a tagállami törvények, hanem az alkotmány tartalmazza, akkor ennyiben arra is vonatkozik az alkalmazkodási kötelesség az EU irányába.²⁵

²³ Az alkotmányozó hatalom originális abban az értelemben, hogy a korábbi alkotmány nem köti, s a tevékenységének keretet adó eljárási szabályokat maga alakítja ki. Ez azonban nem jelenti, hogy ez a hatalom korlátlan, mert konkrét politikai közösségben és konkrét szituációban nyilvánul meg, s amennyiben célja demokratikus alapszabványok létrehozása, e cél behatárolja tartalmi és eljárási mozgásterét. Külső jogi korlátot jelentenek az állam által kötött nemzetközi szerződések, az elfogadott nemzetközi és európai standardok (új állam esetén ilyen külső korlát a nemzetközi közösség elismerése iránti igény). Lásd PETRÉTEI József: *Az alkotmányos demokrácia alapintézményei* (Budapest–Pécs: Dialóg Campus 2009) 75–78.

²⁴ Lásd ehhez ÁDÁM Antal: „A posztmodernitásról és a posztdemokráciáról” *Közjogi Szemle* 2012/1. 1–9.

²⁵ Dieter GRIMM: „Zur Bedeutung nationaler Verfassungen in einem vereinten Europa” in Detlef MERTEN – Hans-Jürgen PAPIER (szerk.): *Handbuch der Grundrechte in Deutschland und Europa, Band VI/2 § 168 RN 59.* (Heidelberg e.a.: C.F. Müller 2009) 26.

Ezeknek az elméleti, és gyakorlatban nehezen tesztelhető korlátoknak a tükrében azt vizsgálom a továbbiakban, hogy a felsorolt, lényegében három kritériumot – az uniós jog és értékrend elsőbbségét; az uniós jog (és a közös európai értékek) hatékony érvényesülésének egyik biztosítékát, a független és pártatlan bíráskodást; továbbá a demokrácia lehetséges fokmérőjét jelentő választójogot és véleménysszabadságot – az Alkotmánybíróság az Alaptörvény keretei között mennyiben tudja és akarja védeni. Azaz, fenntartja-e, továbbfejlesztette-e az Alaptörvény előtt követett Európa-barát értelmezési gyakorlatát, elősegítve ezzel az európai standardok érvényesülését a magyar alkotmányos berendezkedésben.

3. Az Alaptörvény és az európai alkotmányosság követelményei

3.1 Az Alkotmánybíróság szándéknyilatkozatai a releváns értelmezési keretek között

Kétségtelen, hogy az Alaptörvény kifejezésre juttatja a nemzetközi közösség és jog iránti elkötelezettséget (Q) cikk) és tartalmazza az uniós együttműködés alapját jelentő Európa-klauszult (E) cikk) is. E rendelkezésekre tekintettel – megerősítve a B) cikk (1) bekezdésében és az I. cikkben foglaltakat – a hatályos nemzetközi szerződések Magyarországot továbbra is jogállamiságra, demokráciára és az alapvető jogok tiszteletben tartására, védelmére, érvényesítésére kötelezik. A nemzetközi jog és a magyar jog összhangját biztosítani kell, az európai egység megteremtésében továbbra is részt kell venni többek között az unió alapító szerződéseiből és az EJE-ből következő szabályok szerint. A belső jog és az uniós jog viszonya tehát nem változott, s az Alkotmánybíróság több döntésében – helyenként csupán demonstratív módon, máshol az ügy érdemére is kihatóan – hangsúlyozta elkötelezettségét az európai alkotmányfejlődés értékei mellett.

Már akkor is, amikor mércét keresgált az alkotmányellenes alkotmánymódosítás felülvizsgálatához a 61/2011. (VII. 13.) AB határozatban, de végül nem találta meg, azért *obiter dictum* megkockáztatott két fontos, előre mutató gondolatot, még (vagy már) az Alaptörvény hatálybalépése előtt. Az egyik potenciális felülvizsgálati mércét sejtetett, a másik az alapjogvédelmi szintre tett ígéretet. Az első összehatásában inkább negatív karriert futott be, az Alkotmánybíróságra káros következményekkel járt, s lényegében lebeg, de nem

konkretizálódott a gyakorlatban. A második viszont bővült, konkrét ügyekben is szerepet kapott.

3.1.1 Nemzetközi és uniós kötöttség bizonytalan határokkal?

Az első idézet: „A *ius cogens* normái, alapelvei és alapvető értékei együttesen olyan mércét alkotnak, amelynek minden következő alkotmánymódosítás és Alkotmány meg kell, hogy feleljen. Ezen elvek és értékek nagy része időközben beépült az Alkotmányba és az Alkotmánybíróság precedensjogába, vagy a jogági törvények részévé vált (például a visszaható hatály tilalmának büntetőjogi megfogalmazása, a *nullum crimen sine lege*, illetve a *nulla poena sine lege* elv vagy más jogágakban a jóhiszemű joggyakorlás elve, a fair eljárás elve, stb.). A *ius cogens* elvei, garanciái értékek formájában megjelennek a jogági törvényekben és egyéb jogszabályokban is.”²⁶ Ebből a részletből még az tűnik ki, mintha az Alkotmánybíróság általánosságban – de nem a konkrét ügyben – a nemzetközi *ius cogens* normáknak bizonyos fokú elvi „alkotmányfelettséget” tulajdonítana, vagyis olyanoknak tekintené azokat, amelyek értelmezési elsőbbséggel rendelkeznek az alkotmánybíráskodásban.²⁷ Az idézett gondolat töredék azonban nem túl meggyőző: a testület egyetlen pozitív jogilag értelmezhető érve a *ius cogens* (potenciális) felhívására annak belső jogba való beépülése – vagyis alkotmányfelettiből alkotmányon belülivé transzformálása – lehet.

Az előbbinél sokkal jobban becsomagolva, még homályosabban, de ismét előkerül a fenti mérce az Alaptörvény Átmeneti rendelkezéseiről (Ár.) szóló döntésben, közel egy évvel az Alaptörvény hatálybalépése után. Az Alkotmánybíróság a 45/2012. (XII. 29.) AB határozatában megállapította, hogy hatáskörrel rendelkezik az Ár. felülvizsgálatára, mivel az az Alaptörvényt helyettesítő, annak egységét és szerkezetét megbontó, az Alkotmánybíróság hatáskörét elvonó szabályozássá vált. Ebben a döntésben a testület rendkívül halványan utalt a jövőbeli alaptörvény-módosítások esetleges, nemzetközi mércéhez viszonyított tartalmi felülvizsgálatának lehetőségére. „Az alkotmányos legalitásnak nemcsak eljárásjogi, formai, közjogi érvényességi, de tartalmi követelményei is vannak. A demokratikus jogállam

²⁶ 61/2011. (VII. 13.) AB határozat, ABH 2011, 696, 711.

²⁷ BLUTMAN László: „Az Alkotmánybíróság és az alkotmány feletti normák: könnyű liaison elkötelezettség nélkül?” *Közjogi Szemle* 2011/4. 1–11.

alkotmányossági kritériumai, egyben nemzetközi egyezményekbe foglalt, a demokratikus jogállami közösségek által elismert és elfogadott alkotmányos értékek, alapelvek és alapvető demokratikus szabadságjogok, illetve az ezekkel részben egybeeső úgynevezett *ius cogens*. Adott esetben az Alkotmánybíróság a demokratikus jogállam alkotmányos tartalmi követelményeinek, garanciáinak és értékeinek a töretlen érvényesülését, alkotmányba foglalását is vizsgálhatja.”²⁸ Itt a nemzetközi mércék a demokratikus jogállam követelményévé transzformálódnak, interiorizálódnak – pontos forrásuk, eredtük, körük meghatározása nélkül.

Az alkotmánymódosító hatalmat gyakorló Országgyűlésnek azonban már ez az áttételes utalás is több volt, mint elég – a negyedik alaptörvény-módosítás elzárta az utat a jövőbeli módosítások tartalmi vizsgálata elől. Az ombudsman indítványára az Alkotmánybíróság vállalkozott ugyan e módosítás vizsgálatára, de a 12/2013. (V. 24.) AB határozat nem állapított meg közjogi érvénytelenséget. A kínos helyzetből kikeveredve – vagy azért, hogy a korábbi nemzetközi mércekeresés se tűnjön üres szólamnak, vagy „előre menekülésként” a sejthető nemzetközi kritikáktól – a zárszóban, *obiter dicta* megfogalmazódott a következő intelem:

„Az Alkotmánybíróság hangsúlyozza, hogy ezekben [azaz a negyedik alaptörvény-módosítást konkretizáló] és más, a jövőben megalkotandó jogszabályokban sem hagyhatók figyelmen kívül az alapvető jogok egymással összefüggő rendszeréből, az Alaptörvény E) és Q) cikkeiből adódó, a mindenkori törvényhozó és alkotmányozó hatalomra is kiterjedő korlátok, melyek az európai uniós tagállami kötelezettségekből, Magyarország nemzetközi jogi kötelezettségeinek teljesítése érdekében a nemzetközi jog és a magyar jog összhangjának biztosításából, illetve a nemzetközi jog általánosan elismert szabályainak elfogadásából következnek. (...) [Az Alkotmánybíróság az Alaptörvény koherenciája mellett az] adott alkotmányossági kérdés elbírálása során – az irányadó szabályok szerint eljárva – tekintetbe veszi továbbá Magyarország nemzetközi szerződéseiben vállalt, az uniós tagsággal együtt járó kötelezettségeit, valamint a nemzetközi jog általánosan elismert szabályait, az azokban megjelenő alapvető elveket és értékeket. Mindezen szabályok ugyanis – különös tekintettel az Alaptörvénybe is beépített értékeikre – olyan egységes rendszert (értékrendet) képeznek, melyek sem az alkotmányozás, sem a jogalkotás, sem pedig az Alkotmánybíróság általi alkotmányossági vizsgálat lefolytatásakor nem hagyhatók figyelmen kívül.”²⁹ A kódolt üzenet a korábbinál konkrétabb: az uniós tagságból és a nemzetközi kötelezettségekből, vagyis az E)

²⁸ 45/2012. (XII. 29.) AB határozat, ABH 2012, 347, 403. [118].

²⁹ 12/2013. (V. 24.) AB határozat, ABH 2013, 542, 547. [46] és [48].

és a Q) cikkből inherens korlátok következnek az alkotmányozó és a jogalkotó hatalom számára. Az eddigiek fényében azonban meglehetősen valószínűtlen, hogy az Alkotmánybíróság ezekkel a korlátokkal szembesítené az alkotmányozót.

3.1.2 Ekvivalenciák és konfliktusmentesség

A 61/2011. (VII. 13.) AB határozatban, az elsőként idézett gondolatsor közvetlen folytatásaként a testület a belső alkotmányos alapjogvédelmi szintet a nemzetközi szinthez igazítja, nem hierarchikus alapon, hanem a *pacta sunt servanda* elvéből levezetve: „Egyes alapjogok esetében az Alkotmány ugyanúgy fogalmazza meg az alapjog lényegi tartalmát, mint valamely nemzetközi szerződés (például a Polgári és Politikai Jogok Egyezségokmánya és az Emberi Jogok Európai Egyezménye). Ezekben az esetekben az Alkotmánybíróság által nyújtott alapjogvédelem szintje semmiképpen sem lehet alacsonyabb, mint a nemzetközi (jellemzően a strasbourgi Emberi Jogok Bírósága által kibontott) jogvédelem szintje. A *pacta sunt servanda* elvéből [Alkotmány 7. § (1) bekezdés, Alaptörvény Q. cikk (2)-(3) bekezdés] következően tehát az Alkotmánybíróságnak akkor is követnie kell a strasbourgi joggyakorlatot, az abban meghatározott alapjogvédelmi szintet, ha saját megelőző, »precedens-határozataiból« ez kényszerűen nem következne.”³⁰ Később az alapjogvédelmi szint nemzetközi meghatározottságát bővíti az uniós jogi kööttséggel is, sőt az előbb idézet megállapítást „még inkább igaz”-nak tekinti az Európai Unió jogára, figyelemmel az Alaptörvény E) cikk (2)-(3) bekezdésére (azonban az Alkotmány szabályaihoz képest új E) cikk (3) bekezdésének jelentéstartalmát nem bontotta ki részletesen).³¹ Így – különösebb dogmatikai érvelés vagy megalapozás nélkül – a hallgatói szerződésekről szóló 32/2012. (VII. 4.) AB határozat valóban utalt az EUB gyakorlatára és felvetette az uniós alapszabadságok figyelembe vételének szükségességét, mélyrehatóan azonban nem vizsgálta a „röghöz kötés” és az uniós polgári státus közötti összefüggéseket. Ezekkel a döntésekkel az Alkotmánybíróság lényegében meghatározta a belső alapjogvédelem ekvivalenciájának követelményét.

³⁰ 61/2011. (VII. 13.) AB határozat, ABH 2011, 696, 711.

³¹ 32/2012. (VII. 4.) AB határozat, ABH 2012, 228, 233.

A családfogalomról szóló nagyhatású (mert alaptörvény-módosítást eredményező) döntésben, az Alaptörvény előtti gyakorlat fenntartásaként erősítette meg a testület, hogy az EJEE értelmezésekor a kiindulópontot az EJEB precedensei jelentik: „az Egyezmény adott rendelkezései tartalmának értelmezéséhez és tisztázásához – eddigi gyakorlatához híven – az Egyezmény hiteles (autoritatív) értelmezésének jogával az Egyezményben a részes államok által felruházott Bíróság joggyakorlatát veszi alapul. Ez az alapulvétel mindenekelőtt a Bíróságnak azon *dictumai* (átvitt értelemben vett »precedensei«) alapján történik, amikor a Bíróság magát az Egyezményt, annak egyes fordulatait értelmezi, amikor rámutat arra, mi egyeztethető az Egyezmény követelményeivel össze és mi nem”.³² Fontos hangsúlyozni, hogy az alapulvétel nem jelenti az EJEB-határozatok kötelező voltának elismerését, vagy automatikus értelmezési elsőbbséget³³ az alaptörvényi szöveg vonatkozásában.

Logikus módon, az Európa Tanács keretében kötött más egyezmények értelmezésénél is igazodik a testület: „Az Alkotmánybíróságnak a nemzetközi szerződések tartalmáról adott értelmezése értelemszerűen egybe kell, hogy essen ezen szerződések európa tanácsi hivatalos értelmezésével.”³⁴

A 4/2013. (II. 21.) AB határozatban – a vörös csillag ügyben – a testület elismerte, hogy a Magyarország részéről egyezményisértést megállapító EJEB-döntés kiküszöbölheti a *res iudicata*-t,³⁵ sőt, a strasbourgi gyakorlat hatására – de nem kifejezetten egy bizonyos döntés miatt – az Alkotmánybíróság el is térhet a korábbi precedenstől. Ugyanakkor a testület azt is megerősítette, hogy a strasbourgi ítélet önmagában nem írja felül az Alkotmánybíróság gyakorlatát, s megállapította a fordított ekvivalencia követelményét is, vagyis azt, hogy az EJEE védelmi rendszere csupán minimumstandard, amely nem erodálhatja a magasabb szintű tagállami védelmet. E deklarációval a magyar testület nem mondott semmi újat, ez ugyanis

³² 43/2012. (XII. 20.) AB határozat, ABH 2012, 788, 800–801., amely visszautal a 166/2011. (XII. 20.) AB határozatra, ABH 2011, 557.

³³ Az értelmezési, alkalmazási és érvénytelenítő elsőbbség fogalmakhoz lásd BLUTMAN László: „A nemzetközi jog érvényesülése a magyar belső jogban: két előkérdés” in BLUTMAN László – CSATLÓS Erzsébet – SCHIFFNER Imola: *A nemzetközi jog hatása a magyar joggyakorlatra* (Budapest: HVG-ORAC 2014) 107–108.

³⁴ 41/2012. (XII. 6.) AB határozat ABH 2012, 742, 745. [17]. Az ügyben az Európa Tanács kisebbségvédelmi egyezményeinek alkotmánybíróági értelmezése vált szükségessé.

³⁵ 4/2013. (II. 21.) AB határozat ABH 2013, 188, 191. [20]: „Mindezek figyelembevételével az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az EJEB *Vajnai kontra Magyarország* ügyben hozott ítélete, amely a Btk. 269/B. §-a viszonylatában tartalmaz megállapításokat (...), olyan jogilag jelentős új körülményt és szempontot jelent, amely szükségessé teszi az ismételt alkotmányossági vizsgálat lefolytatását.”

egyértelműen szerepel az Egyezmény 53. cikkében, a visszafordíthatatlansági klauzulában.³⁶ Az Alkotmánybíróság szerint tehát „[a]z EJEB ítélete deklaratív, azaz nem jelenti közvetlenül a jogkérdések megváltozását, gyakorlata azonban segítséget nyújthat az alkotmányos – Alaptörvényben és nemzetközi egyezményben rögzített – alapjogok értelmezéséhez, tartalmuk és kiterjedésük meghatározásához. Az Emberi Jogok Európai Egyezményében (a továbbiakban: Egyezmény) biztosított jogok jelentéstartalma ugyanis az EJEB egyedi ügyekben hozott döntéseiben testesül meg, amely elősegíti az emberi jogok értelmezésének egységesen érvényesülő felfogását. Az Egyezmény, valamint az EJEB gyakorlatának figyelembevétele nem vezethet az Alaptörvény szerinti alapjogvédelem korlátozásához, alacsonyabb védelmi szint meghatározásához. A strasbourgi gyakorlat, valamint az Egyezmény az alapjogvédelemnek azt a minimum szintjét határozza meg, amelyet minden részes államnak biztosítania kell, azonban a nemzeti jog ettől eltérő, magasabb követelményrendszert is kialakíthat az emberi jogok védelmére.”³⁷ A vörös csillag ügyben azonban a helyzet fordított volt: az Alkotmánybíróság a vélemény szabadság hazai védelmi szintjét igazította a strasbourgihoz.

Az ügyáthelyezést (*ex post facto*) alaptörvény-ellenessé és egyezmény sértővé nyilvánító 36/2013. (XII. 5.) AB határozat még tovább megy – kifejezetten elismeri, hogy az EJEB döntéseinek bizonyos helyzetben értelmezési elsőbbség is tulajdonítható. „Abban az esetben, ha egy adott hazai jogszabály azonos tartalmú az Egyezményben, vagy annak valamelyik kiegészítő jegyzőkönyvében foglalt joggal, vagy ha e jog biztosítására irányuló kötelezettség teljesítését szolgálja, az Alaptörvény Q) cikkéből az is következik, hogy az Alkotmánybíróságnak tartózkodnia kell az adott jogszabály (vagy jogszabályi rendelkezés) olyan értelmezésétől, amelynek elkerülhetetlen következménye a vállalt nemzetközi jogi kötelezettség megsértése és Magyarország sorozatos elmarasztalása lenne a Bíróság előtt.”³⁸ A határozat másik lényeges hozadéka, hogy az Alkotmánybíróság az Alaptörvényből levezetve megerősítette: az alkotmányra hivatkozni nem lehet a vállalt nemzetközi jogi köteleességek alóli mentesülés érdekében. A testület olvasatában az alkotmányozó elismerte, hogy a nemzetközi jognak ezt az alapvető szabályát tiszteletben tartja.³⁹ Ez az érv a konfliktusmentes együttélés

³⁶ EJEE 53. cikk: Az Egyezmény egyetlen rendelkezését sem lehet úgy értelmezni, hogy az korlátozza vagy csorbítja azokat az emberi jogokat és alapvető szabadságokat, amelyeket bármely Magas Szerződő Fél joga vagy az olyan egyezmény biztosít, melynek ez a Magas Szerződő Fél részese.

³⁷ 4/2013. (II. 21.) AB határozat, ABH 2013, 188, 191. [19].

³⁸ 36/2013. (XII. 5.) AB határozat, ABH 2013, 1268, 1273. [28].

³⁹ 36/2013. (XII. 5.) AB határozat, ABH 2013, 1268, 1276. [46]-[47]: „Az Alkotmánybíróság emlékeztet arra, hogy az Alaptörvény negyedik módosítása – függetlenül attól, hogy az Alaptörvény Q) cikke a magyar jog és a

követelményének nevezhető, amelyet e döntésből következően a nemzetközi jog és a magyar Alaptörvény lehetséges konfliktusainak megelőzésére használhat az Alkotmánybíróság.

Az európai alapjogi standardhoz igazodás utolsó említésre érdemes lépése a 6/2014. (II. 26.) AB határozat. Ebben a testület egyenesen érvényesülési (alkalmazási) elsőbbséget adott a 98 százalékos különadó egyezményellenességét megállapító EJEB-döntéseknek,⁴⁰ ami az Alaptörvény sajátos felülvizsgálati korlátjára tekintettel még bizonyos alaptörvény-felettséget is eredményezett.⁴¹ A tét azonban nem volt nagy, mert a 98 százalékos adómérték már nem hatályos (módosítás miatt 75 százalék), így az AB csupán alkalmazási tilalmat rendelt el azokra az ügyekre, amelyekben a korábbi adómértéket kellene alkalmazni.⁴² A testület viszont megragadta az alkalmat, hogy az Alaptörvény előtti gyakorlat még egy elemét „átmentse a negyedik módosításon is túlra”. Megerősítette, hogy a nemzetközi kötelezettség megszegése nemcsak a magyar és a nemzetközi jog összhangjának követelményét (Q) cikk (2) bekezdés), hanem egyben a jogállamiság elvét (B) cikk (1) bekezdés) is sérti.⁴³

nemzetközi jog kapcsolatának alapvető szabályait, az Alkotmány 7. § (1) bekezdésének szövegét alapul véve, azonban annak tudatos átigazításával már rögzítette –, a záró rendelkezésekben ismét egy külön pontot szentelt a nemzetközi jogi kötelezettségek folyamatosságának és betartásuk fontosságának. Az Alaptörvény Záró és egyes rendelkezések értelmében tehát: »8. Az Alaptörvény hatálybalépése nem érinti a hatálybalépése előtt alkotott jogszabályok, kibocsátott közjogi szervezetszabályozó eszközök és állami irányítás egyéb jogi eszközei, meghozott egyedi döntések, valamint vállalt nemzetközi jogi kötelezettségek hatályát.« Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az alkotmányozó ebben a pontban tulajdonképpen kifejezésre jutatta kötődését a nemzetközi jog egyik alapvető szabályához, amelyet még az Állandó Nemzetközi Bíróság hirdetett meg, amikor nem fogadta el, hogy Németország belső jogi aktusa (semlegességi nyilatkozata) alapján a versailles-i békéből fakadó kötelezettségei alól mentesülhessen (CPJI: *A Wimbledon-gőzös ügye*, 1923. augusztus 17. *Série A* n° 1., 29.–30. o.). Az Állandó Nemzetközi Bíróság a danzigi lengyel állampolgárok ügyében még magasabbra téve a mércét azt is leszögezte, hogy »egy állam sem hivatkozhat egy másik állammal szemben saját alkotmányára avégett, hogy mentesüljön a nemzetközi jogból, vagy hatályos szerződésekből fakadó kötelezettségei alól« (CPJI: *A danzigi lengyel állampolgárokkal való bánásmód ügyében adott tanácsadó vélemény*, 1932. február 4., *Série A/B* n° 44., 24. o.). Ezek a tételek kimondásuk óta meghatározó jellegűek: a nemzetközi jog és a nemzeti alkotmányok konfliktusmentes együttélésének alapját jelentik, és immár az Alaptörvényben is tükröződnek.”

⁴⁰ 6/2014. (II. 26.) AB határozat, ABH 2014, 202, 204. [22] és [24]: „A strasbourgi Emberi Jogok Európai Bíróságának a Kamarája a 41838/11. (*R. Sz. kontra Magyarország*) számú határozatban 2013. július 2-án (62. bekezdés), a 66529/11. (*N. K. M. kontra Magyarország*) számú határozatban 2013. május 14-én (76. bekezdés) és 49570/11. (*Gáll kontra Magyarország*) számú határozatban 2013. június 25-én (75. bekezdés) megállapította, hogy a törvényes végkielégítéseknel a Törvény szerinti 98%-os adómérték az I. kiegészítő jegyzőkönyv I. Cikkével (tulajdon védelme) ellentétes.” (...) „Az Alkotmánybíróság a jelen ügyben nem látott okot arra, hogy eltérjen attól a tartalomtól, amelyet a Bíróság döntései értelmezés útján az I. kiegészítő jegyzőkönyv I. Cikkének tulajdonítottak a különadó mértékével összefüggésben. Ezért az Alkotmánybíróság megállapítja, hogy a Törvény 10. §-a az I. kiegészítő jegyzőkönyv I. Cikkébe (tulajdon védelme) ütközik.”

⁴¹ Az AB egyértelművé tette, hogy nemzetközi szerződésbe ütközés vizsgálatára nem terjed ki a felülvizsgálati korlát: „Az Alaptörvény 37. cikk (4) bekezdése szerinti hatáskört korlátozó szabály – sem a vizsgálódás szempontjait, sem a jogkövetkezmény meghatározását illetően – nem vonatkozik a jogszabályok nemzetközi szerződésbe ütközésének vizsgálatára.” 6/2014. (II. 26.) AB határozat ABH 2014, 202, 204. [21].

⁴² Az érvényesítési / alkalmazási elsőbbség csak akkor fordult volna át érvénytelenítő elsőbbségbe, ha lett volna olyan norma, amit hatályon kívül lehet helyezni. (Annak vizsgálatába azonban természetesen nem bocsátkozott a testület, hogy vajon az új, 75 százalékos adómérték megfelel-e az EJEE-nek.)

⁴³ 6/2014. (II. 26.) AB határozat ABH 2014, 202, 205. [30], hivatkozással a 7/2005. (III. 31.) AB határozatra.

3.2 Bírói függetlenség, tisztességes eljárás, jogállamiság

Az uniós tagság szempontjából lényeges az uniós jog hatékony érvényesülésének biztosítása, ezért az integrációs szervezet általában különös érdeklődést tanúsít az igazságszolgáltatás garanciáinak tagállami érvényesülése iránt. Sajátos – nyilván az indítványok tartalmából és a befogadási gyakorlatból is adódó – egybeesés, hogy az Alkotmánybíróság az Alaptörvény hatálybalépése óta arányaiban sokat foglalkozott a bírói függetlenség és a tisztességes eljárás követelményeivel.

Az első alaptörvény-ellenesség kimondására vezető alkotmányjogi panasz eljárás tárgya 2012-ben a bírói szolgálati viszony felső korhatárának drasztikus csökkentése.⁴⁴ Ebben a testület fő érve a bírói függetlenségből következő elmozdíthatatlanság, amelyből az következik, hogy a végső korhatár csak fokozatosan, kellő átmeneti idővel csökkenthető. A döntést belső alkotmányjogi érvelés dominálta, alátámasztásként csupán az Európa Tanács egyik releváns ajánlása tűnt fel⁴⁵ – noha tudható volt, hogy az Európai Bizottság kezdeményezése nyomán az EUB szintén foglalkozik az ügygel. Az Alkotmánybíróság azonban elkerülte, hogy az életkoron alapuló megkülönböztetés kérdését bevonja a vizsgálatba, az uniós jogot segítségül hívja az Alaptörvény Ár.-beli kiegészítéseinek értelmezéséhez, vagy direkt kapcsolatot keressen a luxembourgi testülettel előzetes döntési eljárás indítványozása útján. A struccpolitika helytelenségét és a *pro futuro* megsemmisítés elégtelenségét azután az EUB néhány hónappal későbbi döntése⁴⁶ még élesebb megvilágításba helyezte.⁴⁷

A bírósági szervezet átalakításához kapcsolódik a Legfelsőbb Bíróság elnöke és elnökhelyettese megbízatásának idő előtti megszűntetése. Mivel az LB-elnök megbízatását az Ár. szüntette meg,⁴⁸ így alkotmányjogi panasszal csak az elnökhelyettes élhetett – az ő

⁴⁴ 33/2012. (VII. 17.) AB határozat, ABH 2012, 242.

⁴⁵ Az Európa Tanács Miniszteri Bizottságának CM/Rec(2010)12 sz., a bírákról: függetlenség, hatékonyság és felelősség című ajánlása. Idézi a 33/2012. (VII. 17.) AB határozat, ABH 2012, 242, 248.

⁴⁶ C-286/12. sz. Bizottság kontra Magyarország ügyben 2012. november 6-án hozott ítélet.

⁴⁷ Ugyanerre hívja fel a figyelmet VINCZE Attila: „Der EuGH als Hüter der ungarischen Verfassung – Anmerkung zum Urteil des EuGH v. 6.11.2012, Rs. C-286/12 (Kommission/Ungarn)” *Europarecht* 2013/3. 324–325.

⁴⁸ Jelenleg Alaptörvény Záró és vegyes rendelkezések 14. pont (2) bekezdés: A Legfelsőbb Bíróság elnöke, az Országos Igazságszolgáltatási Tanács elnöke és tagjai megbízatása az Alaptörvény hatálybalépésével megszűnik.

megbízása a bírósági szervezeti törvény alapján szűnt meg. Az Alkotmánybíróság – szűk többséggel, 8:7 arányban – úgy látta, hogy a bírósági szervezet átalakítása, a Kúria, az elnök és az elnökhelyettes feladatkörének jelentős változása kellő alkotmányos indok a megbízás lerövidítésére, s nem fáradozott a releváns strasbourgi gyakorlat áttekintésével.⁴⁹ A különvéleményt jegyző bírók szerint meg kellett volna állapítani a jogállamiság sérelmét és az indítványozó jogorvoslathoz való jogának megsértését. Ehhez képest az EJEB az LB-elnök panasza alapján kimondta, hogy a magyar állam megsértette a tisztességes eljáráshoz való jogot, mivel nem biztosított bírói felülvizsgálatot az ügyben, továbbá sérült az LB elnökének szabad véleménynyilvánításhoz való joga is, mivel elmozdítása összefüggésbe hozható a bírósági szervezetrendszer átalakítására vonatkozó kritikus nyilatkozataival – ami pedig nem csupán joga, de bírósági vezetőként kötelessége is volt.⁵⁰

Az ügyáthelyezési ügyben az Alkotmánybíróság a tisztességes eljárás követelményeiből értelmezte a törvényes bíróhoz való jogot és a törvényes bírótól való elvonás tilalmát, és arra a következtetésre jutott, hogy az eljáró bíróságnak az Országos Bírósági Hivatal elnöke saját mérlegelésén alapuló kijelölése ezeket sértette, a jogi szabályozás a pártatlan bíráskodás úgynevezett objektív tesztjének nem felelt meg.⁵¹ A testület hősiesen alaptörvény-ellenesnek és nemzetközi szerződésbe ütközőnek nyilvánította a már nem hatályos, de a kérelmezők ügyére kiható szabályokat – ezzel az alkotmányjogi panasz funkciójával összhangban tényleges alanyi alapjogvédelmet biztosított. Az indokolás extenzíven hivatkozott az EJEB releváns gyakorlatára, sőt, figyelembe vette a Velencei Bizottság vonatkozó – élesen kritikus – állásfoglalásait is.

Panaszindítványokat elutasító határozatok közül is több foglalkozott az eljárási alapjogokkal. Az Alaptörvény XXVIII. cikkében foglalt tisztességes eljárás követelményeinek körében a testület figyelembe vette az EJEB indokolt bírói döntéshez fűződő jogról kialakított gyakorlatát.⁵² A védelemhez való jog értelmezéséhez az AB szintén hasznosította az EJEB „felfogását”, mi több, érvelése alátámasztásához utalt – nyilván érdekességképpen – az EU Tanácsának állásfoglalására az eljárási alapjogok teljes körű érvényesüléséről és egységes alkalmazásáról, valamint a Bizottság irányelvtervezetére is, amely az ügyvédi segítség

⁴⁹ 3076/2013. (III. 27.) AB határozat, ABH 2013, 434, 439.

⁵⁰ *Baka v. Hungary*, Judgement of 27 May 2014, no. 20261/12, § 79, 100, 103.

⁵¹ 36/2013. (XII. 5.) AB határozat, ABH 2013, 1268. (normatív panasz alapján, nyolc különvéleménnyel).

⁵² 7/2013. (III. 1.) AB határozat, ABH 2013, 382, 387–388. [30]–[32].

igénybevételéhez való jog kérdéseinek szabályozási alternatíváit körvonalazza a büntetőeljárásban.⁵³ Nem volt rest felidézni az ENSZ Emberi Jogi Tanácsa 2010. november 16. napján kelt, CCPR/C/ HUN/CO/5. számú, Magyarországhoz intézett észrevételét sem.⁵⁴ Az ilyen nemzetközi, uniós eredetű „meta-jogi” hivatkozás inkább szimbolikus jelentőségű, a bíróság tájékozottságát hivatott illusztrálni. A pártatlanság elvével összefüggő ügyekben az EJEB értelmezésével összhangban mondta ki a testület, hogy annak a szigorú mércének az érvényesítése szükséges, amelynek értelmében az ügyek pártatlan megítélésén túl az ítélkező bíróságnak a pártatlanság látszatát sem szabad elveszítenie. Az EJEB a pártatlanság két aspektusát ismeri el: a szubjektív, illetve az objektív értelemben vett pártatlanságot. A pártatlanság szubjektív oldala azt az igényt fogalmazza meg, hogy az adott ügyben a bíróság egyetlen tagja sem rendelkezhet előítéletekkel és nem lehet elfogult. Ehhez képest a pártatlanság objektív oldala azt jelenti, hogy a bíró adott ügyben tanúsított magatartásán túlmutatóan felmerülhet-e jogos kétely a pártatlansága tekintetében.⁵⁵

Az összképhez az is hozzátartozik, hogy a bírói hatalom függetlensége és a jogállamiság elve viszont súlyos vereséget szenvedett a jogilag nehezen megragadható igazságossági érveléssel szemben a semmisségi törvényről szóló döntésben, ahol csak külföldi megoldásokat mutatott be az indokolás, európai standardok nem kerültek elő.⁵⁶ A jogállamiság elvére való hivatkozás egyéb ügyekben is háttérbe szorulni látszik az alkotmánybíráskodásban. Alkotmányjogi panaszeljárásban a testület a jogállamiság elvét csak nagyon szűk körben – a kellő felkészülési idő hiányára és a hátrányos visszaható hatály tilalmára figyelemmel, de ekkor sem konzekvensen – részesíti védelemben.⁵⁷ A szerzett jogok védelme vagy a bizalomvédelem pedig teljesen eltűnőben van.⁵⁸

⁵³ 8/2013. (III. 1.) AB határozat, ABH 2013, 391, 402. [50]. Európai Bizottság Javaslat COM(2011) 326 végleges; 2011/0154 (COD)

⁵⁴ 8/2013. (III. 1.) AB határozat, ABH 2013, 391, 402. [49]. Az ajánlás szerint szükséges lenne megteremteni azokat a feltételeket, amelyek minden szabadságától megfosztott személynek garantálnák a tényleges jogi segítséget.

⁵⁵ 25/2013. (X. 4.) AB határozat, ABH 2013, 960, 964–965, 967–968. [27]–[28], [38]; 34/2013. (XI. 22.) AB határozat, ABH 2013, 1212, 1218–1221. [32]–[38]

⁵⁶ 24/2013. (X. 4.) AB határozat, ABH 2013, 943.

⁵⁷ Eredetileg 1140/D/2006. AB végzés, de az Alkotmány hatálya idején az *actio popularis* utólagos normakontroll miatt ez nem okozott problémát.

⁵⁸ Lásd korengedményes nyugdíjak – 23/2013. (IX. 25.) AB határozat, ABH 2013, 922.; szerencsejáték-monopólium – 26/2013. (X. 4.) AB határozat, ABH 2013, 972, 985–986. Megemlítendő, hogy a pénznyerő automaták üzemeltetését korlátozó szabályok vizsgálatánál az AB figyelembe vette az uniós jogalkotási törekvéseket és az EUB olyan döntéseit, amelyek a nemzeti hatóságok mérlegelési szabadságát, illetve a

3.3 Demokrácia – választójog és politikai részvétel

A demokrácia elve az Európa Tanács és az Európai Unió jogrendjében is központi érték. Rendkívül összetett elvről van szó, fogalmi elemei közé tartozik a pluralizmus, a többségi elv a kisebbségi jogok és az emberi méltóság tiszteletben tartásával, a képviseleti elv a közvetlen hatalomgyakorlással kiegészítve, a politikai intézményrendszer legitimációja, az alapjogok, különösen a politikai részvételi jogok érvényesülése, a közhatalom transzparenciája, a nyilvánosság, a civilszféra szabadsága. A demokrácia ugyanakkor fogalmilag feltételezi a nép (úgyis, mint lakosság, államalkotó népesség, tudatos politikai közösség) igényét arra, hogy a hatalom demokratikus módon működjön, és ennek biztosításában aktívan részt vegyen. Sokkal inkább társadalmi igény, gyakorlat, politikai kultúra kérdése, mint jogi konstrukció. Másként fogalmazva, míg a jogállamiság jogi eszközökkel kontrollálható, bírói úton is kikényszeríthető ideális esetben, addig a demokrácia kevésbé. Sokféle összetevője miatt sokféleképpen válhat deficitessé, csúszhat át posztdemokráciába s onnan autokráciába.

A Velencei Bizottság az Alaptörvényt értékelő átfogó véleményében hangsúlyozta: „A választások (...) értelmüket vesztenék, ha a törvényhozó nem lenne képes a törvényhozás azon fontos területein módosításokat elérni, amelyeket egyszerű többséggel kellett volna szabályozni. Ha bizonyos tárgyak vonatkozásában nem csupán alapvető elveket, hanem nagyon specifikus és részletes szabályokat is sarkalatos törvényben fogadnak el, akkor a demokrácia elve maga is veszélybe kerül.”⁵⁹ A negyedik alaptörvény-módosítást értékelő állásfoglalásában pedig a következőket idézte fel az alkotmány instrumentális kezelését elítélve: „A demokrácia nem redukálható a többség uralmára; a többségi hatalomgyakorlást korlátozza az alkotmány és a jog, elsősorban a kisebbség érdekeinek védelme érdekében.”⁶⁰

Az kétségtelen, hogy a választójog és a politikai részvételi jogok kiemelkedő jelentőségűek a demokrácia szempontjából. A magyar Alkotmánybíróság a lehetőségeinek korlátai között –

szolgáltatásnyújtás szabadsága alóli közérdekű kivételeket támasztják alá a szerencsejáték-szervezés vonatkozásában.

⁵⁹ Lásd a Velencei Bizottság 618/2011. sz. állásfoglalásának 24. pontját.

⁶⁰ Lásd a Velencei Bizottság 720/2013. sz. állásfoglalásának 136. pontját.

tudniillik indítványozás és befogadás függvényében – néhány döntésében a demokrácia e lényegi elemeivel is foglalkozott.

Az 1/2013. (I. 7.) AB határozatban a kérelemre történő névjegyzékbe vétel szabályozásának arányossága előkérdéseként a regisztráció indokoltságát, vagyis az alapjog-korlátozás szükségességét vizsgálta meg. Ehhez részletekbe menően áttekintette az EJEB vonatkozó joggyakorlatát, amelyből általános érvennyel leszűrte, hogy a választójog gyakorlásának aktív regisztrációhoz kötése a szabad választáshoz való jogot csak kellő súlyú indokkal korlátozhatja, s bejáratott, működő választói névjegyzék mellett ilyen legitim indok nem állapítható meg.⁶¹ Az eljárás jellegéből adódóan – előzetes normakontrollban – nem kerülhetett sor nemzetközi szerződésbe ütközés megállapítására, de a strasbourgi gyakorlatból szintetizált kiindulóponthoz igazította a testület belső alkotmányjogi érveit. A médiakampányt korlátozó szabályok alaptörvény-ellenessé nyilvánításának helyességét szintén visszaigazolták a nemzetközi kritikák és az Európai Bizottság hivatalos kifogásai, amelyek e korlátok Alaptörvénybe foglalását kísérték. (Talán ezek az egymást erősítő hatások vezettek a korlátozó szabály szalonképessé formálásához az ötödik alaptörvény-módosítással.)

Az úgynevezett győzteskompenzáció (avagy győztesprémium) ügyében az Alkotmánybíróság – annak érdekében, hogy a kényes helyzetből kikeveredjék – a törvényhozó szabadságának tételét igyekezett minél jobban alátámasztani a választási rendszer vonatkozásában, s ehhez hívta segítségül az EJEB két döntését.⁶²

A véleménynyilvánítás szabadságának védelméhez járult hozzá a testület azzal, hogy korábbi, önkényuralmi jelképek viselésére vonatkozó korlátozó gyakorlatát megváltoztatta az EJEB

⁶¹ 1/2013. (I. 7.) AB határozat, ABH 2013, 50–87.

⁶² 3141/2014. (V. 9.) AB határozat, ABH 2014, 654, 659.: „A választási rendszernek azok a szabályai, amelyek a választópolgárok előre pontosan meg nem határozható akaratnyilvánítása eredményeképpen vannak hatással a szavazatok egymáshoz viszonyított súlyára, nem az eljárási értelemben vett egyenlőséggel, hanem az ún. »effektív egyenlőséggel« állnak összefüggésben. Tipikusan ilyen szabályok a mandátumszerzés rendjét meghatározó olyan előírások, amelyek önmagukban véve »semlegesek«, azaz nem hoznak hátrányos helyzetbe egyes választói csoportokat. A mandátumszerzés aránytalanságában rejlő előnyt vagy hátrányt ezek kizárólag a választók döntése nyomán, utólag megállapítható módon eredményezhetnek. Így azonban ez a kérdés már nem a szabály diszkriminatív voltának, hanem a választási rendszer arányosságának kérdésévé válik. Az Alkotmánybíróság ezen gyakorlata összhangban van az Emberi Jogok Európai Bíróságának az Emberi Jogok Európai Egyezménye Első kiegészítő jegyzőkönyvének 3. Cikkében foglalt szabad választásokhoz való joghoz kapcsolódó gyakorlatával. »A Bíróság már megállapította, hogy az 1. jegyzőkönyv 3. Cikke egyéni jogokat biztosít, beleértve a választás jogát és a választhatóság jogát. Bármilyen fontosak is ezek a jogok, azonban nem abszolút jellegűek. Mivel a 3. Cikk úgy ismeri el őket, hogy *expressis verbis* nem említi és nem definiálja, van lehetőség »implicit korlátozásokra« és a szerződő államoknak e tekintetben széleskörű mozgásszabadságuk van. Saját belső jogrendjükben a választáshoz való jogot és a választhatósághoz való jogot feltételekhez köthetik, amelyeket a 3. Cikk elvben nem zár ki.« (EJEB, *Orujov kontra Azerbajdzsán* (4508/06), 2011. július 26., 40. bekezdés.)”

Vajnai-ügyben hozott döntésére figyelemmel.⁶³ Az előrelépést visszakozás követte: megjelent az új, megszorító vélemény szabadság-értelmezés is – már a negyedik alaptörvény-módosítás után – az önkényuralmi rendszerek bűneinek tagadását büntetni rendelő tényállás alkotmányosságának elismerésével.⁶⁴ Az Alkotmánybíróság az EJEB holokauszttagadással és joggal való visszaéléssel összefüggő döntéseire is támaszkodott, noha azok csak részben konkluzívak a magyar büntető tényálláshoz képest, amelyet a különvélemények szerint árnyaltabban kellett volna értékelni a releváns uniós jog és strasbourgi gyakorlat fényében. A közszereplők bírálhatósága viszont nyert: a testület fenntartotta régi gyakorlatát, és a jogalkalmazás számára is használható olyan mércét próbált kialakítani, amely ahhoz szükséges, hogy a közügyek vitatását érintő nyilvános közlések büntetőjogi megítélése összhangban álljon az Alaptörvény mellett az Egyezmény 10. Cikkében biztosított véleménynyilvánítás szabadságából fakadó követelményekkel is.⁶⁵ Az Alkotmánybíróság ezzel implicit módon reagált a Velencei Bizottság negyedik alaptörvény-módosításhoz fűzött egyik fenntartására is.⁶⁶

4. Következtetések

Az Alaptörvény elfogadása óta eltelt három évben az alkotmányfejlődés és az alkotmányos gyakorlat több területen távolodott az európai standardoktól.

Az Alkotmánybíróság ugyan törekszik ellensúlyozni az alkotmánymódosító és a jogalkotó hatalom túlkapásait, de nem meríti ki az európai standardok adta lehetőségeket. A testületen belül, kisebbségi véleményekben megjelenik az európai és nemzetközi standardokra, bírósági gyakorlatra való hivatkozás szükségességének megkérdőjelezése vagy teljes elutasítása is.⁶⁷

⁶³ 4/2013. (II. 21.) AB határozat, ABH 2013, 188–211.

⁶⁴ 16/2013. (VI. 20.) AB határozat, ABH 2013, 688.

⁶⁵ 7/2014. (III. 7.) AB határozat, ABH 2014, 230. és 13/2014. (IV. 18.) AB határozat, ABH 2014, 588.

⁶⁶ Lásd a Velencei Bizottság 720/2013. sz. állásfoglalásának 141. pontját: a közösségek méltóságáról szóló rendelkezések megfogalmazása túl tág és a „magyar nemzet méltóságának” külön védelme megteremti annak a kockázatát, hogy Magyarországon a jövőben a véleménynyilvánítás szabadsága magyar intézmények és tisztségviselők védelme érdekében korlátozható lesz.

⁶⁷ Dienes-Oehm Egon különvélemény, 36/2013. (XII. 5.) AB határozat, ABH 2013, 1268, 1282.: „Az Egyezményben foglalt alapvető jogok sérelmének orvoslására létrehozott, kizárólag konkrét ügyekben ítélező Emberi Jogok Európai Bírósága eseti döntései sem a magyar jogalkotást, sem a magyar Alkotmánybíróságot nem kötik. A bíróság gyakorlatának követése ugyan számos szempontból indokolt, sőt költségvetési terhet jelentő

A többség egyelőre nem osztja ezt a felfogást, és indokolásaiban legalább értelmezési segédletként támaszkodik az EJEB-gyakorlatra. Magyarországra egyezményesértést megállapító strasbourgi ítélet miatt a vörös csillag ügyben hajlandó volt a testület saját gyakorlatát megváltoztatni, alaptörvény-ellenességet megállapítani. Különadó – már nem hatályos – szabályainak alkalmazása tárgyában, bírói kezdeményezés alapján az EJEB döntésének alkalmazási (majdnem érvénytelenítő) elsőbbséget adott, általános alkalmazási tilalmat rendelt el, így adótörvénnyel szemben az Alaptörvény 37. cikk (4) bekezdésének korlátozó szabálya ellenében is tudott alapjogvédelmet (tudniillik tulajdonvédelmet) biztosítani.

Ugyanakkor abból a szempontból nincs változás, hogy az Alkotmánybíróság továbbra is saját preconcepciójához igazítva válogatja az érveit alátámasztó precedenseket az EJEB vagy az EUB gyakorlatából,⁶⁸ s a döntését inkább alapozza belső alkotmányjogi érvekre, azaz korlátozottan él az értelmezési elsőbbség lehetőségével a nemzetközi és az uniós jog használatakor, alkalmazási elsőbbséget pedig csak kivételesen ad ezeknek a normáknak.⁶⁹ Nem tisztázta a korábbi gyakorlatában ellentmondásosan kialakult álláspontját az uniós jog és az alkotmányvédelem viszonyáról,⁷⁰ s nem keresi a formalizált – előzetes döntés iránti kérelemben megnyilvánuló – kapcsolatot az EUB-ával, amire pedig nemcsak az említett, bírói

kérdés, tisztán jogi szempontból azonban annak nem lehet az Alkotmánybíróság döntéseit meghatározó súlya és nagyobb ereje, mint az Alkotmánybíróság – Alaptörvényen alapuló – saját érvkészletének és határozatainak.”

Pokol Béla párhuzamos indokolás, 3025/2014. (II. 17.) AB határozat, ABH 2014, 172, 186.: „Az EJEB vonatkozó döntései mint információk az alkotmánybírói döntési folyamatban, belső használatra szóló *pro domo*-ban hasznos szerepet tölthetnek be határozattervezeteinkben, de megítélésem szerint a végleges határozatban nem szerepelhetnek, legfeljebb az ezt opponáló egyéni párhuzamos és különvéleményekben, mint az egyéni alkotmánybírói álláspontok további érvei. Az alkotmánybírói határozatban való meghivatkozás ugyanis azt jelenti, hogy az Alaptörvényen túl normatív, számunkra kötelező erőt tulajdonítunk nemcsak az Egyezménynek, hanem az azt értelmező bírói gyakorlatnak is irányunkban, és ezzel elismerjük, hogy az EJEB az Egyezményben résztvevő államok közreműködése nélkül továbbírhatja a rájuk kötelező nemzetközi normákat.” ... „A német alkotmánybírák 2009-es ún. lisszaboni ítéletükben már kidolgozták azt az elméleti konstrukciót, mely lehetővé teszi, hogy egy ország egy multilaterális nemzetközi egyezmény bírósága által adott egyezmény-értelmezéssel szemben az alkotmányidentitás sérthetlenségére hivatkozva fellépjen, és megtiltsa az ilyen értelmezéssel hozott döntés országon belüli alkalmazását. A német alkotmánybírák ugyan elsősorban az Európai Unió tagállamokat érintő jogi aktusaival szemben fogalmazták meg ezt az alkotmánybíráskodási doktrínát, de ennek lényeges megállapításai minden multilaterális egyezményre állnak, ha abban az adott ország szuverenitását illető felségjogról mond le, és a nemzetközi szervezet bírósága az ország alkotmányának normáit érintő ítélezést folytat.”

⁶⁸ Zoltán SZENTE: „The interpretive practice of the Hungarian Constitutional Court – A critical view” *German Law Journal* 2013/8. 1591–1614., 1602. <http://www.germanlawjournal.com/pdfs/Vol14-No8/14.8.30.pdf>.

⁶⁹ Mivel viszonylag ritkán él a nemzetközi szerződésbe ütközés megállapításával, illetve általában azzal, hogy nemzetközi szerződésbe ütközés vizsgálatát hivatalból is végezheti.

⁷⁰ VINCZE Attila: „Odahull az eszme és a valóság közé az árnyék: a szuverenitás-átruházás az alkotmánybíróság esetjogában” *MTA Law Working Papers* 2014/23. 13–15.

http://jog.tk.mta.hu/uploads/files/mtalwp/2014_23_Vincze.pdf.

nyugdíjazásról szóló ügyben, hanem az európai elfogatóparancsot implementáló magyar szabályozás vizsgálatakor is lehetősége lett volna – utóbbi esetben éppen a Chartával való összhangra kérdezhetett volna rá, hozzájárulva az uniós alapjogvédelem fejlődéséhez is.⁷¹ Arra sem vállalkozott az Alkotmánybíróság, hogy a rendes bíróságok és az EUB közötti eljárási köteléket, az előzetes döntési eljárást, alkotmányos nyomatékka bevonja a törvényes bíróhoz való jog értelmezésébe az uniós jogi feltételek fennállása esetén.⁷² A német Szövetségi Alkotmánybíróság állandó ítélezési gyakorlata szerint az EUB is lehet „törvényes bíró” a GG 101. cikk (1) bekezdés 2. mondata értelmében, vagyis ha az alapeljárásban a német bíró az uniós jogi feltételek fennállása ellenére elmulaszt előzetes döntést kérni, akkor az alkotmányjogi panaszeljárásban hivatkozni lehet a törvényes bíróhoz való jog megsértésére.⁷³ A magyar Alkotmánybíróság szerint ennek megítélése nem alkotmányossági, hanem az eljáró bíró hatáskörébe tartozó szakjogi kérdés.⁷⁴

Az Alkotmánybíróság ugyan nem zárkózik el, de nem is törekszik aktívan bekapcsolódni az együttműködő alkotmányosság hálózatába, pedig ezzel hangsúlyosabbá tehetné az Alaptörvény Európa-barát értelmezését olyan politikai közegben, amelyet az egyébként konstruktív európai kritikák elutasítása, strasbourgi és luxembourgi döntések megkérdőjelezése, s általában alapvetően unióellenes retorika jellemez. Úgy látszik, hogy a politikai körülmények nem

⁷¹ 3025/2014. (II. 17.) AB határozat, ABH 2014, 172, 189. Ebben a határozatban egyébként a szabadsághoz és személyi biztonsághoz való jog értelmezésénél használt az AB EJEB-döntéseket, de mindössze egyetlen alkalommal, utalásszerűen hivatkozott EUB-döntésre. Lévy Miklós különvéleményéből tűnik ki, hogy az érveléshez az EUB esetjogából más döntéseket is fel lehetett volna használni, s egyáltalán érdemes lett volna a tisztánlátás érdekében kérni az uniós jog értelmezését.

⁷² 3110/2014. (IV. 17.) AB végzés, ABH 2014, 559.; megerősítve: 3165/2014. (V. 23.) AB végzés, ABH 2014, 764. Az indítványozók mindkét ügyben arra alapították az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdésének a sérelmét, hogy a bíróság az alapügyben nem tett eleget az előzetes döntéshozatali eljárás kezdeményezésére irányuló kérelemnek.

⁷³ BVerfGE 73, 339, 366 ff.; 75, 223, 233 ff.; 82, 159, 192 ff.; 126, 286, 315 ff., legutóbb 2010-ben: 1 BvR 1631/08. http://www.bundesverfassungsgericht.de/entscheidungen/rk20100830_1bvr163108.html

⁷⁴ „Az Alkotmánybíróság az Abtv. 27. §-ában szabályozott hatáskörében eljárva a bírói döntés és az Alaptörvény összhangját biztosítja. Ebből következően a bírói döntés alaptörvény-ellenességének vizsgálata során az Alkotmánybíróság attól is tartózkodik, hogy a bíróságok felülbírálati jogköréhez tartozó, szakjogi vagy kizárólag törvényértelmezési kérdésekben állást foglaljon [elsőként lásd: 3003/2012. (VI. 21.) AB végzés, Indokolás [4]; (...)], [3028/2014. (II. 17.) AB végzés, Indokolás [12]]. Az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint a tisztességes eljáráshoz való alapvető jog lényegét az alkotmányos jelentőségű eljárási szabályok érvényesülésében értelmezi, a bíróságok eljárásának ezen túlmenő elemei, így különösen az adott jogvitáknak – a jogszabályok alkalmazásával történő, és a bíróság diszkrecionális jogának gyakorlásával történő – mikénti eldöntését nem tekinti alkotmányossági kérdésnek. Jelen ügyben – az alkalmazandó jogszabályok értelmezésével és a ténykérdések figyelembe vételével – az eljáró bíróságnak – a nemzeti jog szerinti törvényes bírónak, azaz hatáskörrel és illetékességgel rendelkező bíróságon működő, előre megállapított ügyelosztási rend alapján kijelölt bírónak – kellett eldöntenie, hogy terheli-e előzetes döntéshozatal-kezdeményezési kötelezettség, vagy mentesül ez alól, így ennek felülvizsgálatára az Alkotmánybíróságnak az Abtv. 29. §-a alapján nincs hatásköre.” 3110/2014. (IV. 17.) AB végzés, ABH 2014, 559, 562.

kedveznek az extenzív, aktivista alkotmánybíráskodásnak, de az együttműködő alkotmányosság lényege a kölcsönösség, s a magyar Alkotmánybíróság is kapott visszaigazolást, megerősítést például az EUB-tól a bírói szolgálat felső korhatárának drasztikus csökkentése ügyében és az EJEB-től az egyházelismerés tárgyában.